



Whistleblower Protection Assessment

Slovakia

Máj 2009, Bratislava



Prevention of and Fight Against Crime 2009
With financial support from the Prevention of and Fight Against Crime Programme
European Commission - Directorate-General Justice, Freedom and Security

Úvod

Predkladaná správa je súčasťou projektu: *Blowing the Whistle Harder: Enhancing Whistleblower Protection in European Union*, ktorý sa zameriava na porovnávanie ochranného mechanizmu whistleblowerov v 8 krajinách a v tejto oblasti identifikuje best practices. Tento projekt zahŕňa analytickú expertízu a praktické skúsenosti pri identifikovaní best practice.

Štruktúra správy je rozdelená na dve samostatné časti. **Prvá časť** prináša legislatívnu analýzu ustanovení, ktoré svojim obsahom súvisia s problematikou whistleblowingu, nakoľko právny poriadok Slovenskej republiky explicitne tento pojem nepozná, hoci s viacerými podpornými a súvisiacimi pojmami pracuje. V tejto časti sa preto nachádza analýza príslušných ustanovení Zákona o sťažnostiach, Zákonníka práce, Zákona o štátnej službe¹, Zákona o výkone prác vo verejnom záujme, Trestného zákona a iných, ktoré súvisia s problematikou whistleblowingu na Slovensku.

Okrem analýzy právnych predpisov bol výskum zameraný aj na získavanie informácií o stave whistleblowingu na Slovensku ďalšími výskumnými metódami. Pre získanie informácií o uplatňovaní zákonných ustanovení v praxi, resp. prístupu pri riešení otázky ochrany whistleblowerera, boli dôležité najmä dotazníky, osobné stretnutia a workshop s vybranými stakeholdermi. Získavanie údajov o Institutional policiess sme u verejnej správy rozšírili na 27 organizácií, ktoré sme oslovili vo forme dotazníka. Išlo predovšetkým o všetky ministerstva a ostatné ústredne orgány štátnej správy a ďalej generálnu prokuratúru a orgány územnej samosprávy. Zahrnuté boli aj odporúčane ministerstva v zmysle Terms of References/Odporúčaní.

Údaje o súkromných spoločnostiach boli získavané prostredníctvom emailov, telefonických rozhovorov a osobných stretnutí. Okrem zodpovedania položených otázok sme sa pri súkromných spoločnostiach zaujímali aj o ich Etické kódexy, výročné správy a internetové stránky. Niektoré skúmané súkromné spoločnosti majú vypracované whistleblowingové schémy, predovšetkým z dôvodu získania súhlasov na spracovanie osobných údajov od Úradu na ochranu osobných údajov.

Počas výskumu bol uskutočnený aj mediálny monitoring za rok 2008 a prehliadnuté archívy slovenských univerzitných knižníc². Ďalším zdrojom informácií boli prieskumy verejnej mienky zamerané na problematiku korupcie v Slovenskej republike.

Druhá časť správy sa detailnejšie venuje vybraným aspektom spojeným s ochranou whistleblowerov a ich aplikáciu v praxi. Celkovo sa hodnotí 13 oblastí: pokrytie zamestnancov, podstata (definícia previnenia), interné oznamovacie kanály, externé oznamovacie kanály, ďalšie oznamovacie kanály, dôvernosť, nápravné opatrenia, obmedzenia, časová škála, ochrana pred represáliami/odplatou, právo odmietnuť, právna zodpovednosť, účasť oznamovateľa, nezávislé hodnotenie a ocenenie.

¹ Špeciálny zákon nahrádzajúci Zákonník práce pre zamestnancov v štátnej správe.

² Súborný online katalóg knižnice UK Bratislava, Súborný online katalóg knižnice BVŠP Bratislava, Súborný online katalóg Univerzitetnej knižnice, Súborný online katalóg knižnice Trnavskej univerzity, Súborný online katalóg knižnice Ekonomickej univerzity, Súborný online katalóg knižnice Slovenskej národnej knižnice v Martine, Súborný online katalóg knižnice Univerzity P. J. Šafárika a Súborný online katalóg knižnice Univerzity Mateja Bella.

ČASŤ A. PREHĽAD PRAVIDIEL PRE OCHRANU CHRÁNENÉHO OZNAMOVANIA A OCHRANA V PRAXI

1. Zákonné ustanovenia o chránenom oznamovaní: Aké sú existujúce zákonné predpisy pokrývajúce chránené informovanie vo verejnom a súkromnom sektore?

Slovenská republika nemá v súčasnosti úpravu, ktorá by v jednom právnom predpise riešila problematiku whistleblowingu. Tento pojem a ani iný výraz, ktorý by obsahovo zodpovedal pojmu whistleblowing nie je priamo použitý v žiadnom právnom predpise platnom a účinnom v Slovenskej republike. Právne predpisy však obsahujú ustanovenia umožňujúce ochranu oznamovateľa. Taktiež pokiaľ ide o obsahovú stránku pojmu a jeho vnímanie verejnosťou je tento pojem veľmi málo používaný a vo verejnom sektore takmer neuplatňovaný. Podľa monitoringu tlače v roku 2008 boli zaznamenané iba 3 články v slovenských médiach k problematike whistleblowingu.³ O určitom prenikaní a udomácnovaní sa niektorých prvkov whistleblowingu môžeme hovoriť predovšetkým v súvislosti so súkromným sektorom.

Právny poriadok Slovenskej republiky však obsahuje niektoré ustanovenia v rôznych právnych predpisoch, ktoré svojou povahou buď zabezpečujú ochranu oznamovateľovi alebo mu ukladajú určité povinnosti.

V nasledujúcej časti sa budeme najskôr bližšie venovať štátnym zamestnancom, zamestnancom vo verejnej službe a následne súkromnému sektoru.

1a. Verejný sektor

Zákon č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe (ďalej „**zákon o štátnej službe**“) v znení neskorších predpisov reguluje práva a povinnosti zamestnancov v štátnej správe.⁴ Títo zamestnanci nie sú predmetom Zákonníka práce.

V zmysle § 52 ods. 1 písm. g) zákona o štátnej službe má štátny zamestnanec právo podávať sťažnosti vo veciach vykonávania štátnej služby služobnému úradu⁵. Popri tomto práve existuje aj povinnosť štátneho zamestnanca v zmysle § 53 ods. 1 písm. v) zákona o štátnej službe oznámiť predstavenému, prípadne orgánu činnému v trestnom konaní stratu, poškodenie majetku vo vlastníctve alebo v správe služobného úradu. Právna úprava udeľuje právo podať sťažnosť.

Zákon o štátnej službe sa tak taktiež odvoláva na Zákonník práce, ktorý štátnym zamestnancom garantuje približne rovnakú ochranu ako v prípade zamestnancov súkromného sektora.

Podobným spôsobom je regulovaná aj skupina zamestnancov vo verejnej službe. Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov (ďalej „**zákon**

³ Agentúra NEWTON MEDIA, kľúčové slová a frázy:

whistleblowing; whistle-blowing; chránené oznamovanie; sankcionovanie whistleblowerov (oznamovateľov); oznamovanie nekalých praktík na pracovisku/úrade; súdne spory týkajúce sa perzekvovania whistleblowerov.

⁴ Ide napríklad o zamestnancov ministerstiev alebo zamestnancov ústredných orgánov štátnej správy a orgánov miestnej samosprávy a iných štátnych orgánov definovaných partikulárnymi/osobitými zákonmi

⁵ vo vnútri organizácie

o výkone prác vo verejnom záujme⁶⁾ v § 13 uvádza, ak fyzická osoba alebo právnická osoba upozorní zamestnávateľa na porušenie povinnosti alebo obmedzenia zamestnancom podľa tohto zákona, zamestnávateľ je povinný zistiť, či zamestnanec porušil povinnosti alebo obmedzenia, a do 30 dní od prijatia upozornenia oboznámiť túto právnickú osobu alebo fyzickú osobu s výsledkom, ako aj s prijatým opatrením.

Z pohľadu uplatňovania určitých whistleblowingových schém je zaujímavý aj § 12 predmetného zákona, keďže tento splnomocňuje zamestnávateľa vydať pracovný poriadok a takýmto spôsobom aj podrobnejšie upraviť podávanie podnetov v zmysle § 13. Existuje tu teda priestor na určitý posun smerom k presnejšej a detailnejšej úprave.

Zákon 152/1998 Z. z. o sťažnostiach (ďalej „**zákon o sťažnostiach**“) je možné považovať za všeobecnú úpravu podávania sťažností a teda priamo súvisiacu s problematikou whistleblowingu. Zákon o sťažnostiach umožňuje obrátiť sa na štátny orgán s podnetom a súčasne ukladá štátnemu orgánu takýto podnet vybaviť. Sťažnosti podávajú tak fyzické osoby ako aj právnické osoby, to znamená, že okruh potenciálnych sťažovateľov nie je nijako obmedzený. Orgánmi verejnej správy, ktoré evidujú, vybavujú a kontrolujú vybavovanie sťažností v zmysle tohto zákona sú: štátne orgány a nimi zriadené organizácie, obce a nimi zriadené organizácie, právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveril rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb.

Ochranou sťažovateľa sa zaoberajú § 6, 7 a 8 zákona o sťažnostiach.

Podanie sťažnosti sa nesmie stať podnetom ani dôvodom na vyvodzovanie dôsledkov, ktoré by sťažovateľovi spôsobili akúkoľvek ujmu.

Na vybavenie sťažnosti je príslušný vedúci orgánu verejnej správy alebo ním poverený zamestnanec. Ak sťažnosť smeruje proti vedúcemu tohto orgánu, vybavuje ju najbližší nadriadený orgán. Ak taký orgán nie je, na vybavenie sťažnosti v oblasti štátnej správy je príslušný ústredný orgán štátnej správy na kontrolu vybavovania sťažností.

Ústredným orgánom pre vybavovanie sťažností je v zmysle § 24 ods. 1 zákona č. 575/2001 o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy je Úrad vlády SR.

Interpretačnú neistotu v kontexte whistleblowingu v praxi prináša úvodne ustanovenie zákona o sťažnostiach, podľa ktorého za sťažnosť podľa tohto zákona sa nepovažuje podanie, ktorého vybavovanie je upravené osobitným predpisom. Ak osobitný predpis existuje v inom zákone, sťažnosť musí byť evidovaná na základe tohto osobitého predpisu a nie na základe zákona o sťažnostiach. Podľa názoru pracovníkov Úradu vlády SR⁶⁾ sa tak dajú vylúčiť aj podania smerujúce k trestným činom. Nie je však úplne jasné ako by sa v rozličných prípadoch postupovalo a kde je deliaca čiara, najmä ak inštitút whistleblowingu v legislatíve upravený nie je. Zákon o sťažnostiach by sa mal týkať aj podnetov, ktoré spadajú pod definíciu whistleblowingu.

1.b Súkromný sektor

⁶⁾ Rozhovor s Milanom Ježom, Úrad vlády SR, Sekcia kontroly boja proti korupcii, 14. apríla 2009

Súkromný sektor sa riadi predovšetkým Zákonníkom práce.

V zmysle § 13 ods. 3 Zákonníka práce musí byť výkon práv a povinností vyplývajúcich z pracovnoprávnych vzťahov v súlade s dobrými mravmi. Nikto nesmie tieto práva a povinnosti zneužívať na škodu druhého účastníka pracovnoprávneho vzťahu alebo spoluzamestnancov.

Nikto nesmie byť na pracovisku v súvislosti s výkonom pracovnoprávnych vzťahov prenasledovaný ani inak postihovaný za to, že podá na iného zamestnanca alebo zamestnávateľa sťažnosť, žalobu alebo návrh na začatie trestného stíhania.

Toto ustanovenie možno chápať ako určitý princíp, ktorý platí pre celú oblasť pracovnoprávnych vzťahov, teda aj pre uplatňovanie systému whistleblowing.

Problematické a do určitej miery aj konfliktné je ustanovenie § 81 písm. f) Zákonníka práce, podľa ktorého je zamestnanec povinný „zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedel pri výkone zamestnania a ktoré v záujme zamestnávateľa nemožno oznamovať iným osobám.“ Zákonná definícia „skutočnosti, ktorú v záujme zamestnávateľa nemožno oznamovať iným osobám“ samozrejme neexistuje.

Z pohľadu problematiky whistleblowingu je tiež podstatný § 340 **Trestného zákona**, v zmysle ktorého kto sa hodnoverným spôsobom dozvie, že iný spáchal napríklad niektorý z trestných činov korupcie, a taký zločin alebo trestný čin neoznámí bez odkladu orgánu činnému v trestnom konaní alebo Policajnému zboru, potrestá sa odňatím slobody až na tri roky.

Toto ustanovenie možno brať ako ustanovenie všeobecnej povinnosti whistleblowingu pri tých trestných činoch, ktoré dosiahli určitý stupeň spoločenskej nebezpečnosti tak, ako sú špecifikované v predmetnom ustanovení pod sankciou odňatia slobody až na tri roky. Predmetné ustanovenie je však dvojsečné, nakoľko môže pôsobiť aj ako hrozba proti oznamovateľovi, ak neurobil toto oznámenie voči orgánom činným v trestnom konaní ale iba v rámci organizácie.

Obmedzenia poskytovať informácie vyplývajú z viacerých právnych predpisov⁷ o ochrane tajomstva, ochrane osobných údajov. Určité obmedzenia vyplývajú zamestnancovi aj zo Zákonníka práce ako je uvedené vyššie.

1c. Prípady whistleblowingu

V nasledujúcej časti je prezentovaných niekoľko prípadov súvisiacich s problematikou whistleblowingu.

Neexistuje verejne dostupná štatistika, z ktorej by sa dali vyčítať súdne spory zamestnancov kvôli postihom za podanie sťažnosti. O niektorých konkrétnych prípadoch sme sa mohli dozvedieť z činnosti Protikorupčnej právnej poradne - Alacu na Slovensku⁸, ďalej indície o takýchto

⁷ Napríklad zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 91 až 93a zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 40 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov, § 122 Trestného zákona, § 23 zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v systave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov.

⁸ <http://www.transparency.sk/poradna/>, [20.05.2009]

prípadoch prinášajú médiá a zdrojom informácií pre nás boli aj osobné rozhovory s pracovníkmi Slovenského národného strediska pre ľudské práva, ktoré sa venujú právam zamestnancov.

Médiami sledovaný prípad bol prípad zamestnanca Ministerstva životného prostredia SR, ktorý kritizoval výrub stromov v chránenom národnom parku Vysoké Tatry. Údajne čelil viacerým vyhrážkam, následne sám toto zamestnanie opustil.⁹

Ďalší príklad prípad zamestnankyne, ktorá bola v pracovnom pomere u bývalého zamestnávateľa od roku 1983 do r. 2005. U toho istého zamestnávateľa pracoval do r. 2003 aj manžel sťažovateľky. Manžel sťažovateľky počas trvania svojho pracovného pomeru často krát naznačoval a kritizoval nedostatky v hospodárení zamestnávateľa na danom úseku, čím si získal u vedúcich zamestnancov nepriaznivé postavenie. Po niekoľko mesiacov trvajúcich konfliktoch pracovného a osobného charakteru medzi manželom sťažovateľky a jeho nadriadeným zamestnancom zamestnávateľ skončil pracovný pomer s manželom sťažovateľky okamžitým skončením, pričom proti tomuto skončeniu pracovného pomeru podal manžel sťažovateľky žalobu na súd vo veci neplatnosti skončenia pracovného pomeru. Nasledovala diskriminácia manželky a skončenie jej pracovného pomeru.¹⁰

Mediálne diskutovaným je aj súdny spor medzi Mondi Business Paper SCP a. s. Ružomberok a bývalými zamestnancami, ktorý skončil rozsudkom o neplatnosti skončenia pracovného pomeru piatich zamestnancov, ktorý boli členmi petičného výboru. Pracovníci mali spoločnosti Mondi BP SCP ublížiť tým, že zverejnili nepravdivé údaje o výške svojich zárobkov, čo sa nepreukázalo.¹¹

Štátne lesy Slovenskej republiky je štátom vlastnený podnik, ktorého hlavnou činnosťou je predaj dreva. Manažment spoločnosti je pod silným vplyvom politických strán. Polovica zamestnancov vedenia podpísala list, ktorý varoval, že rozhodovanie manažmentu spoločnosti je pod silným vplyvom klientelizmu a lobistických skupín.¹² Hoci manažment podniku bol neskôr odvolaný a riaditeľ odstúpil, odbor pre komunikáciu s verejnosťou (z ktorého táto iniciatíva vyšla) bol novým manažmentom zrušený a niektorí zamestnanci nemohli ďalej komunikovať s médiami. Navyše, títo zamestnanci boli premiestnení na iné pracovisko, do Lesníckeho a drevárskeho múzea vo Zvolene.

2. Politika na ochranu chráneného oznamovania a prax: Do akej miery vláda a súkromný sektor presadzujú implementáciu/presadzovanie týchto ochrán?

Ako sme už uviedli koncept serióznej ochrany zamestnanca pri ohlasovaní nekalých praktík nie je na Slovensku príliš udomácnený. Pomerne veľké rozdiely sú v chápaní a implementovaní whistleblowingu vo verejnom sektore a súkromnom sektore.

⁹ Databáza prípadov Alacu v Slovenskej republike

¹⁰ Vyjadrenie Slovenského národného strediska pre ľudské práva k Whistleblowingu na Slovensku, 30.4.2009

¹¹ Zamestnanci Mondi SCP vyhrali súd so zamestnávateľom, SITA, 24.6.2005

¹² Sme, 28.6.2009.

V tejto časti sa pozrieme na uplatňovanie zákona o sťažnostiach a následne na prax ministerstiev a súkromných spoločností, ktoré boli objektom výskumu.

2a. Verejný sektor

Zákon o sťažnostiach sa vzťahuje na relatívne širokú skupinu orgánov štátnej správy. Na druhej strane oznámenia v súlade so zákonom o sťažnostiach sú akceptované len ak spĺňajú isté kritéria. Tento fakt smeruje ku dvojznačnosti nariadenia a je pravdepodobne nezrozumiteľný pre štátnych zamestnancov a verejnú správu.

Špecifické postavenie má Úrad vlády SR ako ústredný orgán pre vybavovanie sťažností. V roku 2008 z celkového počtu 298 podaní označených ako sťažnosti 220 spĺňalo podmienky pre ich vybavenie podľa zákona o sťažnostiach. Námiety uvedené v doručených sťažnostiach poukazovali na nesprávnu činnosť, nečinnosť a porušovanie právnych predpisov napr. v oblasti: spravodlivosti, samosprávy obcí, miest a vyšších územných celkov, sociálneho zabezpečenia a sociálnej pomoci, geodézie, kartografie, katastra, daní, zdravotníctva, pôdohospodárstvo a životného prostredia.¹³

V zmysle zákona o sťažnostiach ministerstvá umožňujú anonymné oznamovanie nekalých praktík.

Výskum ďalej ukázal, že ministerstvá osobitne otázku zodpovednosti za falošné oznámenia neriešia a nevyvodzujú takúto osobitnú zodpovednosť.¹⁴

Štátna správa sa striktnie pridržá zákonných povinností a jednotlivé organizácie neprinášajú inovatívne prístupy k ochrane oznamovateľov. Na jednej strane sú garantované práva na podávanie podnetov na nekalé praktiky ako bolo uvedené v predchádzajúcej kapitole, no na druhej strane možnosť seriózneho nestranného prešetrenia podnetu absentuje. Dokonca aj jednoduchý komunikačný kanál v podobe poštovej schránky na podnety sa nachádza iba v dvoch inštitúciách z 27 skúmaných: na Ministerstve financií SR a Protimonopolnom úrade SR. Ministerstvo financií SR nemá osobitný personál na vybavovanie podnetov, ktoré sú vybavované vecne príslušnými zamestnancami a organizačnými útvarmi Ministerstva financií SR.

Všeobecne tiež možno konštatovať, že na ministerstvách neexistuje forma osobitného ocenenia za nahlásenie nekalých praktík. Vyplácanie takejto odmeny by z právneho hľadiska bolo aj problematické, ak by nebola súčasne zmenená príslušná právna úprava. Ministerstvá prípady chráneného oznamovania nekalých praktík nezverejňujú a ani nevyhodnocujú nekalé praktiky prostredníctvom externého mechanizmu – audítorov, poradcov. Taktiež nemožno na ministerstvách identifikovať presne stanovené postupy pri chránenom oznamovaní nekalých praktík, nakoľko nie sú nikde popísané a teda ani nepríbiehajú školenia štátnych zamestnancov na túto problematiku.

¹³ Informácia o vybavovaní petícií a sťažností za rok 2008 Úradom vlády SR a orgánmi štátnej správy, <http://www.rokovania.sk/app/material.nsf/0/8C808800B69A8DDDC12575B4004A54F0?OpenDocument> [accessed 15.05.2009]

¹⁴ Odpovede na dotazník zaslaný 27 orgánom verejnej moci, apríl/máj 2009

2b Súkromný sektor

Pomerne lepšia situácia je u skúmaných súkromných spoločností. Pojem whistleblowing je v týchto spoločnostiach známejší a v rôznej podobe a z rôznych dôvodov aj implementovaný. Ako vyplynulo z dotazníkov a osobných rozhovorov existuje však rozdiel medzi deklarovaným stavom a skutočným využívaním vytvorených mechanizmov.¹⁵ Na základe nášho výskumu však možno skonštatovať, že niektoré súkromné spoločnosti plnia túto úlohu iba formálne a skutočnej ochrany sa zamestnancom nedostáva.¹⁶

Veľké spoločnosti, ktoré boli predmetom nášho výskumu¹⁷, majú etické kódexy, ktoré obsahujú aj ustanovenia o whistleblowingu. Pokiaľ ide o komunikačné kanály veľké podniky zabezpečujú zbieranie podnetov predovšetkým prostredníctvom externých poradcov - firemných ombudsmenov. Ďalším využívanými nástrojmi sú poštové schránky, horúce telefónne linky a tiež špeciálne e-mailové adresy.

Tri z piatich stredných spoločností¹⁸, ktoré boli predmetom nášho výskumu, etický kódex nemajú a zbieranie podnetov zamestnancov riešia prostredníctvom anonymných poštových schránok. V jednom prípade sa pravdepodobne v blízkej budúcnosti rozbehne horúca linka.

Ďalej sme zistili, že medzi súkromnými spoločnosťami je rozdiel aj v tom, či sú zamestnanci dostatočne oboznámení s postupmi pri chránenom oznamovaní nekalých praktík. Veľké spoločnosti preferujú pracovné poriadky a školenia pri nástupe do zamestnania. Ďalšie informácie poskytujú zamestnancom prostredníctvom vnútro podnikového periodika alebo webovej stránky. Častým je aj prístup odkazu na koncernovú stránku, kde je možné predpokladať nižší záujem zamestnancov (napríklad jazyková bariéra). Informačným kanálom v stredných spoločnostiach je predovšetkým nástienka alebo vnútro podnikový časopis, resp. obežník.

Subjekty, ktoré vybavujú podnety, sú u veľkých spoločností externé firmy – poradcovia, advokáti a podobne. Stredné spoločnosti riešia podnety interne, predovšetkým personálne oddelenie, resp. vedenie spoločnosti.

Prípady chráneného oznamovania neuverejňujú spoločnosti vo výročných správach, z ich pohľadu ide o ochranu dobrej povesti podniky. Pozitívny príklad správania pre ostatných zamestnancov tak nie je využitý.

Pokiaľ ide o postupy spoločností pri zachovaní dôvernosti údajov týkajúcich sa identity oznamovateľa, samotného faktu oznámenia a jednotlivých obvinení, tak veľké spoločnosti to riešia externými spolupracovníkmi a viazaním mlčanlivosťou. Stredné podniky to nevedia úspešne garantovať.

Všetky dotazované spoločnosti akceptujú aj anonymné podnety.

¹⁵ Rozhovor s Michalom Dyttertom, spoločnosť Provident Financial, 21.5.2009

¹⁶ Rozhovor s Danielou Gemerskou, Slovenské národné centrum pre ľudské práva, 22.5.2009

¹⁷ Konkrétne ide o spoločnosti: Volkswagen Slovensko, Slovnaft, Samsung Electronics Slovensko, U.S. Steel Košice and Slovenský plynarenský priemysel.

¹⁸ Stredné spoločnosti sú IBS Slovensko, Viktor Hybben – HBBN, Unipharma, Provident Financial, Rademaker

3. Výskyt chráneného oznamovania: Aká bežná je prax chráneného oznamovania na Slovensku?

Neexistuje žiadna relevantná štatistika o prípadoch chráneného oznamovania na Slovensku. Táto skutočnosť vyplýva jednak z neexistencie samostatnej zákonnej úpravy whistleblowingu ako celku (iba čiastkových úprav v iných zákonoch) a za druhé je to spôsobené nedostatočnou evidenciou súdnych sporov. Evidencia, ktorou disponuje Ministerstvo spravodlivosti SR neumožňuje rozlíšenie súdnych sporov zamestnancov a zamestnávateľov podľa predmetu sporu. Oznamovanie výskytu nekalých praktík je podmienené existenciou zákonnej povinnosti oznámiť takéto konanie orgánom činným v trestnom konaní pod hrozbou sankcie. Neexistuje jedno ústredné telefónne číslo pre nahlasovanie nekalých praktík, zverejnené sú viaceré linky (napríklad policajné riaditeľstvá, prokuratúra, Úrad vlády SR, mimovládne organizácie)¹⁹.

Nie je možné rovnako identifikovať objem finančných prostriedkov, ktoré boli ušetrené oznámením nekalých praktík zo strany whistleblowera.

Z dôvodu chýbajúcej štatistiky a roztrieštenej legislatívy v tejto oblasti nie je možné sledovať výskyt chráneného informovanie v priebehu času. Taktiež nie sú k dispozícii relevantné údaje o súdnych sporoch v tejto oblasti.

4. Kultúrny kontext: Aký je postoj verejnosti k aktu chráneného oznamovania?

Počas Studenej vojny, Slovenská republika ako jedna z dvoch krajín Československa patrila ku komunistickému bloku. Od roku 1989, po kolapse komunistického systému začala v krajine nová vláda presadzovať požadované reformy. Po rozpade Československa tak následne vznikli dva samostatné štáty: Slovenská republika a Česká republika.

Oznamovanie istých skutočností o tretích osobách smerom k oficiálnym inštitúciám nie je v slovenskej spoločnosti vnímané pozitívne. Na základe uskutočnených rozhovorov možno skonštatovať, že istú negatívnu úlohu tu zohráva minulosť a fungovanie tajných služieb - ŠTB. Zväzky s informáciami, ktoré získala o občanoch tajná služba komunistického režimu v minulosti, sa sprístupňujú verejnosti, vrátane zoznamov agentov.

Pokiaľ ide o samotnú ochotu občanov oznámiť nekalé praktiky polícií iba 7 % občanov by určite oznámilo keby od nich niekto pýtal úplatok alebo by vedeli o niekom, kto berie úplatky. Ide o pomerne nízke číslo. Naopak, úplatkárstvo by neoznámili takmer dve tretiny respondentov (64%), pričom 41% by ho asi neoznámilo a 23% by ho určite neoznámilo.²⁰ Na jednej strane, prezentované štatistiky sú dôkazom nedôvery občanov ku oznamovaniu istých skutočností polícií ale rovnako nechotu riešiť tieto negatívne prípady, ktorých sú si sami vedomí.

¹⁹ <http://www.olaf.vlada.gov.sk/3307/kontakt.php>, [accessed 15.05.2009]

<http://www.transparency.sk/poradna/kontakt.php>, [accessed 15.05.2009]

<http://www.genpro.gov.sk/-b-urad-specialnej-prokuratury--b--7381/4602>, [accessed 15.05.2009]

²⁰ Vnímanie korupcie na Slovensku, Prieskum verejnej mienky pre TI Slovensko, marec 2006

Ďalším faktorom ovplyvňujúcim rozhodovanie občanov o poskytnutí informácií o nekalých praktikách je obava pred represáliami. Ako vyplynulo z osobných rozhovorov²¹ nevedia zamestnanci tieto postihy presne identifikovať, ale určite vedia, že „nechcú mať problémy“. Osobitnú úlohu tu zohráva strach pred nezamestnanosťou ako následok postihu zamestnanca. Z tohto dôvodu sú časté anonymné podania, nakoľko existuje silná obava zo straty zamestnania a z faktu, že „prácu si nenájdu“. Skúsenosťou Slovenského národného strediska pre ľudské práva je aj to, že zamestnávateľia odmietajú vyplňovať dotazníky z externého prostredia, ktorými sa snažia zistiť externé subjekty pracovné podmienky ich zamestnancov. Zamestnávateľia sa snažia problémy buď nepomenovať alebo riešiť za bránami vo vnútri podniku.²²

Skúmané súkromné spoločnosti whistleblowingové schémy majú, no efektívnosť systémov je ich zamestnancami niekedy spochybňovaná.²³ Mechanizmy garantované Etickými kódexmi nie sú vždy vnímané ako účinný nástroj pre zamestnancov. Formálne pravidlá sú väčšinou dobre nastavené, no zlyháva ich implementácia.

Podľa monitoringu tlače v roku 2008 boli zaznamenané iba 3 články v slovenských médiách k problematike whistleblowingu.²⁴ Tento fakt tiež podčiarkuje skutočnosť, že téma je mimo centra pozornosti.

V spolupráci so spoločnosťou Surveillance bolo zahrnutých niekoľkých priamych otázok týkajúcich sa whistleblowingu do reprezentatívneho prieskumu, ktorý si táto spoločnosť objednala:

Až 86% účastníkov prieskumu označilo uplácenie a korupciu za najškodlivejší druh podvodu pre našu spoločnosť. Medzi najúčinnéjšie kontroly patrí tzv. whistleblowing, t.j. anonymné oznamovanie nekalých praktík. Hoci takmer 40% respondentov potvrdilo jeho využívanie, len 32% účastníkov prieskumu uviedlo, že dostatočne preškolilo a oboznámilo svojich zamestnancov s jeho postupmi.²⁵

²¹ Rozhovor s Danielou Gemerskou, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 22.5.2009

²² Rozhovor s Danielou Gemerskou, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 22.5.2009

²³ Rozhovor s Danielou Gemerskou, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 22.5.2009

²⁴ Agentúra NEWTON MEDIA, kľúčové slová a frázy:

whistleblowing; whistle-blowing; chránené oznamovanie; sankcionovanie whistleblowerov (oznamovateľov); oznamovanie nekalých praktík na pracovisku/úrade; súdne spory týkajúce sa perzekvovania whistleblowerov.

²⁵ Prieskum o výskyte podvodov v organizáciách na Slovensku za rok 2009 uskutočnili spoločnosti ARA, Surveillance a TPA Horwath a prebiehal v mesiacoch jún a júl 2009. Prieskum bol prísne anonymný. Oslovených bolo 1300 organizácií podnikajúcich na Slovensku, vybraných na základe svojej veľkosti a segmentu podnikania. Prieskumu sa zúčastnilo a svoje odpovede nám zaslalo 74 organizácií.

ČASŤ B: ROZSAH PRAVIDIEL PRE OCHRANU CHRÁNENÉHO OZNAMOVANIA A ICH UPLATŇOVANIE V PRAXI

1. Podstata (definícia previnenia): Ako široko sú definované podstaty pokryté legislatívou pre chránené informovanie?

Zistili sme, že vo verejnom a súkromnom sektore sa situácia líši. Avšak rozdiely sa dotýkajú hlavne praktickej implementácie whistleblowingu.

Vo verejnom sektore, v zmysle § 52 ods. 1 písm. g) zákona o štátnej službe má štátny zamestnanec právo podávať sťažnosti vo veciach vykonávania štátnej služby služobnému úradu²⁶. Popri tomto práve existuje aj povinnosť štátneho zamestnanca v zmysle § 53 ods. 1 písm. v) zákona o štátnej službe oznámiť predstavenému, prípadne orgánu činnému v trestnom konaní stratu, poškodenie majetku vo vlastníctve alebo v správe služobného úradu. Právna úprava udeľuje právo podať sťažnosť, avšak, na druhej strane negarantuje ochranu proti možnému postihu. Zákon o štátnej službe sa tak taktiež odvoláva na Zákonník práce, ktorý štátnym zamestnancom garantuje približne rovnakú ochranu ako v prípade zamestnancov súkromného sektora.²⁷

Definícia previnenia neexistuje, nakoľko neexistuje ani osobitná právna úprava whistleblowingu. Na druhej strane je Zákonníkom práce priznaná ochrana každému zamestnancovi, ak podáva sťažnosť. V zmysle § 13 ods. 3 Zákonníka práce musí byť výkon práv a povinností vyplývajúcich z pracovnoprávnych vzťahov v súlade s dobrými mravmi. Nikto nesmie tieto práva a povinnosti zneužívať na škodu druhého účastníka pracovnoprávneho vzťahu alebo spoluzamestnancov. Nikto nesmie byť na pracovisku v súvislosti s výkonom pracovnoprávnych vzťahov prenasledovaný ani inak postihovaný za to, že podá na iného zamestnanca alebo zamestnávateľa sťažnosť, žalobu alebo návrh na začatie trestného stíhania.

Táto úprava je pomerne strohá a nenadväzujú na ňu ďalšie ustanovenia zabezpečujúce výkon tohto práva zamestnanca, teda mechanizmy jeho efektívnej ochrany. Spôsob implementácie daného zákonného ustanovenia sa v jednotlivých inštitúciách môže líšiť, čo však nevnímame ako problém, ak by dané schémy boli účinné a prinášali by ochranu oznamovateľovi. Náš výskum však účinnosť ochrany nepotvrdil.

Ak by sa však podnet týkal konania, ktoré spĺňa znaky trestného činu, potom je whistleblower povinný informovať orgány činné v trestnom konaní. § 340 Trestného zákona totiž hovorí, že kto sa hodnoverným spôsobom dozvie, že iný spáchal napríklad niektorý z trestných činov korupcie, a taký zločin alebo trestný čin neoznámí bez odkladu orgánu činnému v trestnom konaní alebo Policajnému zboru, potrestá sa odňatím slobody až na tri roky.

Toto ustanovenie možno brať ako ustanovenie všeobecnej povinnosti whistleblowingu pri tých trestných činoch, ktoré dosiahli určitý stupeň spoločenskej nebezpečnosti tak ako sú špecifikované v predmetnom ustanovení pod sankciou odňatia slobody až na tri roky.

²⁶ vo vnútri organizácie

²⁷ Zákon o štátnej službe nestanovuje explicitne právo zamestnanca ale odkazuje na časti Zákonníka práce, ktoré by mali byť použité proporcionálne. Takíto prístup tak spôsobuje, že zamestnanec má problém správne pochopiť právne predpisy.

2. Rozsah pokrytia zamestnancov: Aký široký je rozsah zamestnancov chránených právnymi predpismi pre chránené informovanie?

Ochrana definovaná viacerými právnymi predpismi sa nelíši vzhľadom ku verejnému a súkromnému sektoru.

Zamestnanci verejného sektora sú krytí Zákonom o štátnej službe alebo Zákonom o výkone práce vo verejnom záujme. Obaja – verejní ako aj štátni zamestnanci sú krytí Zákonom o sťažnostiach. Verejní zamestnanci a štátni zamestnanci sú tiež krytí Zákonníkom práce.

V zmysle zákona o sťažnostiach podanie sťažnosti sa nesmie stať podnetom ani dôvodom na vyvodzovanie dôsledkov, ktoré by sťažovateľovi spôsobili akúkoľvek ujmu. Sťažnosť znamená oznámenie podané fyzickou alebo právnickou osobou.

Osobitnú úpravu majú štátni zamestnanci v zmysle zákona o štátnej službe a na základe neho vydaného Etického kódexu. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR uvádza, že zánikom Úradu pre štátnu službu došlo aj k zániku Etického kódexu štátneho zamestnanca a nový neplánujú vydati²⁸. Samotný zákon však v sebe obsahuje mnohé ustanovenia, ktoré hovoria o očakávanom správaní sa štátneho zamestnanca. Obsahuje aj ustanovenia umožňujúce disciplinárny postih a prešetrenie podnetu. Negarantuje však účinné mechanizmy ochrany oznamovateľov.

Rovnako zákon o výkone práce vo verejnom záujme dáva povinnosti zamestnancom vo verejnej správe avšak podobne ako zákon o štátnej službe negarantuje účinnú ochranu oznamovateľa nekalých praktík na pracovisku. Osobitnú úpravu majú aj ďalšie skupiny pracovníkov, napríklad polícia, prokurátori, sudcovia a podobne – pričom otázky spojené s účinnou ochranou sú podobné ako pri vyššie uvedených typov zamestnancov verejného sektora.

Zamestnanci súkromného sektora sú pokrytí Zákonníkom práce, ktorý tak isto ponecháva organizačnú autonómiu na zamestnávateľoch pri definovaní ochranných schém oznamovateľa.

²⁸ Odpoveď Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR zo dňa 27.5.2009

Osobitné povinnosti sú uložené zákonom definovanej skupine subjektov²⁹ v súvislosti s bojom proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti. Zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu ukladá povinnosť oznámiť neobvyklú obchodnú operáciu.

3. Interné oznamovacie kanály: V akej miere je dostupný vhodný interný mechanizmus pre informovanie?

Štátna správa sa riadi iba zákonom definovanými postupmi. Ide predovšetkým o využívanie inštitútu sťažnosti v zmysle zákona o štátnej službe, ktorej vybavením je poverený služobný úrad. Na strane druhej nič nebráni organizácii štátnej správy zaviesť inovatívne prvky na implementáciu zákonov do praxe cez vlastnú administratívnu prax. Ukazujú to tri identifikované príklady zavedenia jednoduchého komunikačného kanála v podobe poštovej schránky na podnety v troch inštitúciách z 27 skúmaných: na Ministerstve financií SR, Protimonopolnom úrade SR a Banskobystrickom samosprávnom kraji. Dané príklady tak ukazujú, že inovácie v danej oblasti sú možné aj bez zákonnej úprav, zatiaľ je ich však v slovenskej štátnej správe málo.

Okrem komunikačného kanála je však dôležité sledovať aj spôsob nakladania s takto získanými podnetmi, a v tomto kontexte je potrebné uviesť, že hoci Ministerstvo financií SR má vyššie identifikovaný interný komunikačný kanál vytvorený, nemá však osobitný personál na vybavovanie podnetov, ktoré sú vybavované vecne príslušnými zamestnancami a organizačnými útvarmi Ministerstva financií SR. Existencia dodatočných komunikačných kanálov pre nahlasovanie nekalých praktík na pracovisku bez odbornej a nestrannej kapacity na ich riešenie a bez garantovanej ochrany tých, ktorí nepredkladajú anonymné podania, nemá veľkú pridanú hodnotu.

Vzorka skúmaných veľkých podnikov zabezpečujú zbieranie podnetov predovšetkým prostredníctvom externých poradcov - firemných ombudsmánov. Ďalším využívanými nástrojmi sú poštové skrinky, horúce telefónne linky a tiež špeciálne e-mailové adresy.

²⁹ a) úverová inštitúcia,

b) finančná inštitúcia,

c) Exportno-importná banka Slovenskej republiky,

d) prevádzkovateľ hazardnej hry,

e) poštový podnik,

f) súdny exekútor,

g) správca, ktorý vykonáva činnosť v konkurznom konaní, reštrukturalizačnom konaní alebo konaní o oddlžení podľa osobitného predpisu,

h) audítor, účtovník, daňový poradca,

i) právnická osoba alebo fyzická osoba oprávnená sprostredkovať predaj, prenájom a kúpu nehnuteľností,

j) advokát alebo notár, ak poskytne klientovi právnu službu, ktorá sa týka

1. nákupu a predaja nehnuteľností alebo obchodných podielov v obchodnej spoločnosti,

2. správy alebo úschovy finančných prostriedkov, cenných papierov alebo iného majetku,

3. otvorenia alebo správy účtu v banke alebo pobočke zahraničnej banky alebo účtu cenných papierov, alebo

4. založenia, činnosti alebo riadenia obchodnej spoločnosti, združenia fyzických osôb a právnických osôb, účelového združenia majetku, alebo inej právnickej osoby,

k) poskytovateľ služieb správy majetku alebo služieb pre obchodné spoločnosti, ak nie je povinnou osobou podľa písmen h) alebo i),

l) právnická osoba alebo fyzická osoba oprávnená vykonávať činnosť organizačného a ekonomického poradcu, služby verejných nosičov a poslov alebo zasielateľstvo,

m) právnická osoba alebo fyzická osoba oprávnená prevádzkovať aukčnú sieť, právnická osoba alebo fyzická osoba oprávnená obchodovať s umeleckými dielami, zberateľskými predmetmi, starožitnosťami, kultúrnymi pamiatkami, kultúrnymi predmetmi, 31) drahými kovmi alebo drahými kameňmi, právnická osoba alebo fyzická osoba oprávnená uvádzať na trh výrobky z drahých kovov alebo drahých kameňov, 32) alebo právnická osoba alebo fyzická osoba oprávnená prevádzkovať záložňu,

n) právnická osoba alebo fyzická osoba oprávnená sprostredkovať stavebné sporenie,

o) iná osoba, ak tak ustanoví osobitný predpis.

Vzorka skúmaných stredných spoločností väčšinou etický kódex nemajú a zbieranie podnetov zamestnancov riešia prostredníctvom anonymných poštových schránok. V jednom prípade sa v blízkej budúcnosti rozbehne horúca linka.

4. Externé oznamovacie kanály: Do akej miery je dostupný vhodný externý mechanizmus pre informovanie nezávislých regulátorov?

V štátnej správe neexistuje možnosť externých oznamovacích kanálov s výnimkou orgánov činných v trestnom konaní.

Na druhej strane súkromné spoločnosti tento spôsob využívajú. Ako uviedli v rozhovoroch, dôvodom ich zavedenia je predovšetkým vyššia dôvera zamestnancov v utajenie ich totožnosti a vybavovanie agendy mimo miesta pracoviska.³⁰ Súkromné spoločnosti tiež majú možnosť využiť služby audítorských spoločností zamerané na forénzny audit, ktoré predovšetkým zahraničné spoločnosti na Slovensku aj využívajú.³¹

5. Ďalší oznamovací kanál: Do akej miery zahŕňa externý oznamovací mechanizmus informovanie médií, MP alebo organizácií občianskej spoločnosti?

Možnosť obrátiť sa na médiá alebo mimovládne organizácie³² nie je upravená ani zákonom ani interným predpisom žiadnej organizácie. Napriek tomu tú samozrejme takáto možnosť existuje. Tak zo strany štátnej správy ako aj súkromných spoločností však nie je takéto konanie ich zamestnanca vítané a naopak ho prostredníctvom mlčanlivosti vylučujú. Určitým oznamovacím prvkom smerom k verejnosti sú výročné správy, pričom iba jedna zo skúmaných spoločností zverejňuje prípady v „celokoncernovej“ výročnej správe.

Zákon č. 167/2008 Z. z. o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tlačový zákon) garantuje ochranu oznamovateľa.

Vydavateľ periodickej tlače a tlačová agentúra sú povinní zachovávať mlčanlivosť o zdroji informácií získaných na zverejnenie v periodickej tlači alebo v agentúrnom spravodajstve a o obsahu týchto informácií tak, aby sa nedala zistiť totožnosť zdroja, ak o to požiadala fyzická osoba, ktorá informáciu poskytla, a aby sa odhalením obsahu informácií neporušili práva tretích osôb; s písomnosťami, tlačovinami a inými nosičmi údajov, najmä obrazovými záznamami, zvukovými záznamami a zvukovo-obrazovými záznamami, na základe ktorých by mohla byť zistená totožnosť fyzickej osoby, ktorá informácie poskytla, sú povinní zaobchádzať tak, aby nemohlo dôjsť k odhaleniu totožnosti zdroja informácií.

Povinnosť zachovávať mlčanlivosť sa nevzťahuje na prípad, ak ide o zákonom uloženú povinnosť prezradiť spáchanie trestného činu.

³⁰ Rozhovor s Michalom Dyttertom, spoločnosť Provident Financial, 21.5.2009

³¹ Workshop na tému Whistleblowing v Slovenskej republike, TI Slovensko, Bratislava 16.4.2009

³² TI Slovensko vedie ALAC – protikorupčnú právnu poradňu

6. Dôvernosc': Zahŕňajú právne predpisy pre chránené informovanie ustanovenia zabezpečujúce dôvernosc'? Ak áno, ako prísne a efektívne sa uplatňujú pravidlá pre zachovanie dôvernosc'?

V zmysle zákona o s'ťažnostiach, ak s'ťažovateľ požiadala, aby sa jeho totožnosť utajila alebo ak je jej utajenie vzájomne náležitého vybavenia s'ťažnosti, pri prešetrovaní s'ťažnosti sa postupuje len na základe jej odpisu, v ktorom sa neuvádza nič z toho, čo by umožňovalo identifikáciu s'ťažovateľa. Každý zúčastnený na vybavovaní veci, komu je s'ťažovateľova totožnosť známa, je povinný o nej zachovať mlčanlivosť. Ak s'ťažovateľ požiadala o utajenie svojej totožnosti, ale charakter s'ťažnosti neumožňuje jej prešetrovanie bez uvedenia niektorého z údajov o jeho osobe, treba ho o tom bezodkladne upovedomiť. Zároveň ho treba upozorniť, že vo vybavovaní s'ťažnosti sa bude pokračovať len vtedy, ak v určenej lehote písomne udelí súhlas s uvedením určitého potrebného údajov o svojej osobe.

Štátni zamestnanci nemajú špeciálnu ochranu dôvernosc' podľa Zákona o štátnej službe. Podanie a spracovanie oznámenia na ministerstvách je predmetom internej procedúry, ktorá prináša niekoľko nevýhod, napríklad ohrozenie dôvernosc', problematické sú oznámenia týkajúce sa nadriadených a pod. Súčasná právna úprava spracovania s'ťažností tak negarantuje neustranné spracovanie anonymných prípadov/s'ťažností a dokonca ani v prípadoch kedy je whistleblower známy.

Verejní zamestnanci nemajú špeciálnu ochranu dôvernosc' podľa Zákona o výkone práve vo verejnom záujme. § 12 predmetného zákona, splnomocňuje zamestnávateľa vydať pracovný poriadok a takýmto spôsobom aj podrobnejšie upraviť podávanie podnetov v zmysle § 13.

Súkromné spoločnosti taktiež akceptujú anonymné podania a dôvernosc' garantujú aj prostredníctvom kontaktnej osoby pre whistleblowera. Takouto osobou je externý poradca, ktorý je zaviazaný v prípade žiadosti s'ťažovateľa neposkytnúť jeho identifikačné údaje. Zamestnanci súkromného sektora vo veľkých a niekedy aj v stredných spoločnostiach podstupujú interné tréningy v rámci spoločnosti. Rovnako Etický kódex poskytuje v mnohých prípadoch danej osobe presné inštrukcie kde konkrétne poddať oznámenie. Dokumenty spoločností obsahujú dostatočný rozsah práv svojich zamestnancov. Na druhej strane, existujú prípady uplatňovania odvetných opatrení proti zamestnancom, dôvernosc' oznámení tak nie je vždy dodržaná a oznamovací systém má niekedy len formálny význam.³³

V praxi je však napĺňanie tohto cieľa veľmi problematické. Môže dochádzať vo verejnom aj súkromnom sektore či už priamo k prezradeniu osoby alebo prostredníctvom indícií v menších spoločnostiach k ich identifikáciám³⁴.

³³ rozhovor s Danielou Gemerskou, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 22.5.2009

³⁴ Workshop na tému Whistleblowing v Slovenskej republike, TI Slovensko, Bratislava 16.5.2009

7. Obmedzenia: Do akej miery existujú iné právne ustanovenia, ktoré zabraňujú/obmedzujú chránené informovanie v určitých oblastiach? (napr. zákon o štátnom tajomstve)

V tejto súvislosti možno spomenúť Občiansky zákonník, ktorý garantuje ochranu osobnosti každej fyzickej osobe a tiež dáva práva na obranu súdnou cestou. Taktiež zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov, ktorý je určitým obmedzením v súvislosti so zavádzaním systémov whistleblowingu. Tieto systémy schvaľuje Úrad na ochranu osobných údajov SR. Podľa slov zamestnankyne tohto úradu³⁵ sa jej však na rozdiel od súkromného sektora na stôl nedostala ani jedna žiadosť o schválenie takéhoto systému zo sektora verejného.

Ďalším obmedzením je obchodné tajomstvo upravené v § 17 Obchodného zákonníka nasledovne: „Obchodné tajomstvo tvoria všetky skutočnosti obchodnej, výrobnjej alebo technickej povahy súvisiace s podnikom, ktoré majú skutočnú alebo aspoň potenciálnu materiálnu alebo nemateriálnu hodnotu, nie sú v príslušných obchodných kruhoch bežne dostupné, majú byť podľa vôle podnikateľa utajené a podnikateľ zodpovedajúcim spôsobom ich utajenie zabezpečuje.“

Ochrana utajovaných skutočností je definovaná vo viacerých právnych predpisoch: napríklad zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností, § 91 až 93a zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 40 zákona č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov, § 122 Trestného zákona, § 23 zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov.

Povinnosť mlčanlivosti – ustanovenie § 81 písm. f) Zákonníka práce podľa ktorého je zamestnanec povinný „zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedel pri výkone zamestnania a ktoré v záujme zamestnávateľa nemožno oznamovať iným osobám.“ Zákonná definícia „skutočnosti, ktorú v záujme zamestnávateľa nemožno oznamovať iným osobám“ samozrejme neexistuje.

8. Ochrana pred represáliami/odvetou: Aký je rozsah represálií, proti ktorým je oznamovateľ chránený?

Zákonne definovaná ochrana existuje iba v Zákonníku práce, keď nikto nesmie byť na pracovisku v súvislosti s výkonom pracovnoprávných vzťahov prenasledovaný ani inak postihovaný za to, že podá na iného zamestnanca alebo zamestnávateľa sťažnosť, žalobu alebo návrh na začatie trestného stíhania. Zákon o štátnej službe sa tiež odvoláva na Zákonník práce, ktorý priznáva zamestnancom približne rovnakú ochranu ako v prípade zamestnancov súkromného sektora.

Neexistujú iná forma ochrany. Zamestnanci využívajú pomoc Slovenského národného strediska pre ľudské práva a iných mimovládnych organizácií. Taktiež existuje možnosť bezplatnej právnej pomoci, ktorá je však podmienená zlou ekonomickou situáciou sťažovateľa.

³⁵ Workshop na tému Whistleblowing v Slovenskej republike, TI Slovensko, Bratislava 16.5.2009

Pokiaľ ide o postih zamestnancov, nedochádza k nemu priamo. Zamestnanci sú buď dotlačení (mobbing, bossing) k odchodu zo zamestnania alebo je ich pracovný pomer skončený z organizačných dôvodov. V zásade Zákonník práce nevytvára väčšie prekážky pre zamestnávateľa, ak sa chce so zamestnancom rozlúčiť. Zamestnanci majú možnosť sa v rámci Antidiskriminačného zákona obrátiť na súd. Implementácia v praxi je však zatiaľ problematická.³⁶ Inšpektorát práce vykonáva dozor na dodržiavanie zákonnosti v zmysle § 2 zákona č. 125/2006 Z.z., po previerkach v takýchto organizáciách odporúča oznamovateľom, aby svojich práv sa domáhali súdnou cestou v zmysle ustanovenia § 14 Zákonníka práce.³⁷ V zmysle zákona o sťažnostiach podanie sťažnosti sa nesmie stať podnetom ani dôvodom na vyvodzovanie dôsledkov, ktoré by sťažovateľovi spôsobili akúkoľvek ujmu.

9. Ponúknuté nápravné opatrenia: Aký široký je rozsah ponúknutých nápravných opatrení dostupných oznamovateľovi?

Občiansky zákonník definuje všeobecnú zodpovednosť za škodu. V zmysle ustanovenia § 420, ods. 1 Občianskeho zákonníka, každý je zodpovedný za škodu spôsobenú porušením právneho záväzku. Zamestnanci verejného ako aj súkromného sektora by tak mohli požadovať istú náhradu. Neexistuje žiadna špeciálna úprava v súvislosti s whistleblowingom.

Nápravné opatrenie spočíva predovšetkým v podobe rozhodnutia súdu o neplatnosti výpovede zamestnancovi, ak mu bola daná v súvislosti s oznámením nekalých praktík. V takom prípade prináleží zamestnancovi aj náhrada mzdy za obdobie bez zamestnania.

Na ministerstvách neexistuje forma osobitného ocenenia za nahlásenie nekalých praktík. Vyplácanie takejto odmeny by z právneho hľadiska bolo aj problematické, ak by nebola súčasne zmenená príslušná právna úprava.

Súkromné spoločnosti taktiež odmeny za takéto nahlasovanie nepriznávajú.

10. Právo odmietnuť: V akom rozsahu pokrývajú právne predpisy pre chránené informovanie právo odmietnuť účasť na nezákonných aktivitách?

Občiansky zákonník vylučuje záväznosť zmlúv, ak boli uzavreté v rozpore s právnym poriadkom Slovenskej republiky. Právo odmietnuť existuje a nie je ho potrebné osobitne definovať v Etických kódexoch alebo iných interných dokumentoch.

³⁶ Interview with Daniela Gemerska, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 22.5.2009

³⁷ Odpoveď Ing. Kubicu, Inšpektorát práce Žilina na email zo dňa 23.4.2009

11. Právna zodpovednosť: Do akej miery právo ukladá právnu zodpovednosť za falošné alebo zlovoľné informovanie?

V tejto súvislosti možno spomenúť Občiansky zákonník, ktorý garantuje **ochranu osobnosti** každej fyzickej osobe a tiež dáva práva na obranu súdnou cestou. Fyzická osoba má právo na ochranu svojej osobnosti, najmä života a zdravia, občianskej cti a ľudskej dôstojnosti, ako aj súkromia, svojho mena a prejavov osobnej povahy. Kto neoprávneným zásahom do práva na ochranu osobnosti spôsobí škodu, zodpovedá za ňu podľa ustanovení tohto zákona o zodpovednosti za škodu. Týmto spôsobom by sa vedela dotknutá osoba brániť.

Ďalšou sankciou môže byť trestné stíhanie v zmysle § 345 a 346 Trestného zákona. **Krivé obvinenie:** Kto iného lživo obviní z trestného činu v úmysle privodiť jeho trestné stíhanie, potrestá sa odňatím slobody na jeden rok až päť rokov. **Krivá výpoveď a krivá prisaha:** Kto ako svedok v konaní pred súdom alebo v trestnom konaní alebo na účely trestného konania v cudzine pred prokurátorom alebo policajtom, alebo pred sudcom medzinárodného orgánu uznaného Slovenskou republikou uvedie nepravdu o okolnosti, ktorá má podstatný význam pre rozhodnutie, alebo kto takú okolnosť zamlčí, potrestá sa odňatím slobody na jeden rok až päť rokov. Kto v trestnom konaní pred súdom alebo na účely trestného konania v cudzine po zložení prisahy uvedie nepravdu o okolnosti, ktorá má podstatný význam pre rozhodnutie, alebo takú okolnosť zamlčí, potrestá sa odňatím slobody na dva roky až päť rokov.

12. Účasť oznamovateľa: Do akej miery sa môže oznamovateľ zúčastniť procesu nasledujúceho po oznamovaní?

V prípadoch, keď dôjde k vyšetrovaniu orgánmi činnými v trestnom konaní dostáva sa whistleblower do postavenia svedka. Trestný poriadok umožňuje utajenie identity svedka.

Zákon o sťažnostiach: Participácia pri vnútroorganizačnom vyšetrovaní je predovšetkým v podávaní vysvetlení. Oznamovatelia sú spravidla informovaní o výsledkoch vyšetrovania. Sťažnosť sa považuje za vybavenú v zmysle zákona o sťažnostiach, ak bol sťažovateľ písomne informovaný o výsledku prešetrenia sťažnosti a ak sa prijali opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku. O ústnej sťažnosti, ktorá bola vybavená hneď pri jej podaní, sa písomné oznámenie nerobí. Žiadne osobitné práva oznamovateľa zúčastniť sa procesu nasledujúceho po oznámení sťažnosti v tejto súvislosti nevznikajú.

13. Časová škála: Aké sú limity časovej škály pre chránené oznamovanie?

Oznamované nekalé praktiky sú väčšinou aj trestným činom a preto sa na ne uplatňujú príslušné ustanovenia Trestného zákona alebo Priestupkového zákona. Občianskym zákonníkom je riešená otázka premlčania napríklad náhrady škody. Neexistuje špeciálna iná úprava, ktorá by regulovala možnosť oznámenia nejakého skutku, ktorý sa stal v minulosti.

14. Nezávislé hodnotenie: Aký komplexný je systém nezávislého hodnotenia?

Neexistuje systém nezávislého hodnotenia oznamovania nekalých praktík. Oznamovateľ má prístup k orgánom činným v trestnom konaní ako aj iným orgánom verejnej moci.

Slovenská republika má vytvorený inštitút Verejného ochrancu práv – Ombudsmana. Verejný ochranca práv nemôže zrušiť alebo zmeniť rozhodnutie žiadneho orgánu. Môže príslušný orgán upozorniť, že jeho rozhodnutie alebo konanie je nesprávne alebo je nečinný. Je realizátorom tzv. „nežného práva“, v rámci ktorého svojou autoritou a apeláciou na príslušné orgány zabezpečuje výkon svojej pôsobnosti. Verejný ochranca práv vybavil od svojho ustanovenia v roku 2002 do 1. marca 2009 celkom 15 632 podnetov. Aktuálna vybavenosť podnetov je 96,5 % z celkového počtu podnetov.³⁸

³⁸ <http://www.vop.gov.sk/v-com-vam-moze-pomoct> [accessed 28 May 2009]

Hlavné zistenia a odporúčania

Skutočnosť, že neexistuje explicitná osobitná právna úprava whistleblowingu nie je najväčším problémom v rámci problematiky ochrany oznamovania nekalých praktík na pracovisku. Garancie, ktoré takáto úprava prináša v iných štátoch je možné dosiahnuť aj úpravou existujúcich právnych predpisov, pričom už časť týchto garancií je v existujúcej legislatíve.

Zákonná úprava pomerne jasne hovorí o možnosti a v trestných prípadoch aj povinnosti oznamovať nekalé praktiky na pracovisku – aj v prípade zamestnancov verejného aj súkromného sektora. Nevenuje sa však dostatočne mechanizmom ochrany oznamovateľa pri oznamovaní nekalých praktík a de facto vytvára priestor pre zamestnávateľov pre zabezpečenie tohto práva. Zákonník práce poskytuje ochranu zamestnancov v súkromnom sektore a štátnej službe.

Postoj zamestnávateľov k zabezpečeniu účinnej ochrany oznamovateľov sa však líši. V rámci vzorky organizácií štátnej správy sme neidentifikovali žiadne inovácie v oblasti schém účinnej ochrany chráneného oznamovania.

V zmysle trestného zákona, je povinnosťou každého občana oznámiť prípady korupcie. Oznámenia zo strany whistleblowerov tak musia byť vyšetované pre vykonanie skutkovej podstaty veci vykonania zločinu korupcie. Následné vyšetovanie oznámenia, ktoré nie je zločinom, prebieha v súlade so Zákonníkom práce, Zákomom o štátnej službe, Zákomom o výkone práce vo verejnom záujme alebo Zákomom o sťažnostiach.

V skúmanej vzorke súkromných spoločností sme identifikovali posun v snahe zavádzať účinné ochranné schémy. Prístup sa líši vo väzbe na veľkosť skúmanej firmy, pričom platí že veľké spoločnosti majú podrobne upravený systém nahlasovania nekalých praktík vo svojich Etických kódexoch, realizujú tréningy zamestnancov a majú vytvorené mechanizmy na implementáciu týchto ustanovení. Stredné spoločnosti realizujú nahlasovanie nekalých praktík prostredníctvom personálnych oddelení alebo vedenia spoločnosti.

Väčším problémom je pomerne veľká roztrieštenosť právnej úpravy a tým aj nečitateľnosť práv oznamovateľov. Zamestnanec sa pomerne obtiažne dozvie, ktorá inštitúcia je oprávnená na vybavenie jeho podnetu o nekalých praktíkách. Hoci vie, že takéto oznámenie musí podať orgánom činným v trestnom konaní, iba 7 % občanov by tak určite urobilo³⁹. Roztrieštená právna úprava tiež umožňuje byrokratický prístup pri vybavovaní podnetov a ich posúvanie iným orgánom z dôvodu nepríslušnosti.

Fragmentovaná právna úprava umožňuje byrokratický prístup spracovania oznámení a z dôvodu nespôsobilosti ich posun k iným autoritám. Napríklad Úrad vlády SR postúpil z dôvodu nepríslušnosti 125 z 298 sťažností v roku 2008.⁴⁰ Výsledkom môže byť veľmi dlhý čas na vyriešenie sťažnosti a s tým súvisiaca demotivácia oznamovateľa. Oznamovanie a vybavovanie podnetov na ministerstvách podlieha internému postupu, čo prináša viaceré nevýhody, napr.

³⁹ Vnímanie korupcie na Slovensku, Prieskum verejnej mienky pre TI Slovensko, marec 2006

⁴⁰ Informácia o vybavovaní petícií a sťažností za rok 2008 Úradom vlády SR a orgánmi štátnej správy, <http://www.rokovania.sk/app/!material.nsf/0/8C808800B69A8DDDC12575B4004A54F0?OpenDocument> [accessed 15.05.2009]

ohrozená dôvernosť, podnety na nadriadených sú problematické a pod.. Súčasná právna úprava vybavovania sťažnosti tak negarantuje nestranné riešenie anonymných prípadov/sťažnosti a ani takých prípadov, kde je známy oznamovateľ.

Zamestnanec v súkromnom sektore, vo veľkých a niekedy aj v stredne veľkých firmách, absolvuje vnútropodnikové tréningy. Etický kódex ho väčšinou aj presne inštruuje kam sa má s oznámením obrátiť, no na druhej strane dochádza k postihom zamestnancov, nedarí sa vždy udržať dôvernosť oznámenia a systém oznamovania plní niekedy iba formálnu úlohu.⁴¹

Problematickým je ustanovenie skutkovej podstaty trestného činu Neoznámene trestného činu. Využitie whistleblowingovej schémy a súčasne nepodanie trestného oznámenia, môže priniesť sťažovateľovi trestné stíhanie za tento trestný čin. Opodstatnenosť tejto právnej úpravy je diskutabilná.

Postihy voči zamestnancom sú realizované prostredníctvom dovolených inštitútov Zákonníka práce o skončení pracovného pomeru, napr. dohoda o skončení, výpoveď z organizačných dôvodov. V takýchto prípadoch je súdna ochrana bývalého zamestnanca veľmi problematická.

Komunikačné prostriedky či už externé alebo interné sú s výnimkou veľkých podnikov nedostatočné. Horúce linky prevádzkované orgánmi verejnej správy nie sú spropagované a nie sú veľmi využívané.

Neexistuje finančná motivácia v podobe odmeny na ohlasovanie nekalých praktík. Oznamovateľ tiež podaním takéhoto oznámenia nezískava žiadnu osobitnú ochranu jeho záujmov.

V praxi je pomerne časté využívanie Obchodného tajomstva na zakrytie nekalých praktík. Hoci legislatíva⁴² túto možnosť vylučuje, politická reprezentácia takéto ustanovenia akceptuje v zmluvách so súkromnými spoločnosťami.

Odporúčania:

V danej oblasti existuje pomerne veľký priestor pre zlepšovanie. Ten sa týka hlavne **zabezpečenia ochrany oznamovateľa**. Určítym vzorom by mohla byť právna úprava v Antidiskriminačnom zákone. Zamestnanec je v nerovnom postavení k zamestnávateľovi, nakoľko prehráva súdne spory z formálnych dôvodov. Formálne je výpoveď správna, hoci je zrejme, že dôvody na jej podanie boli iné.

Ďalej odporúčame sústredenie informácií pre whistleblowerov ako postupovať na jednom mieste. Vhodným spôsobom by bolo zjednotenie legislatívnej úpravy, no tento cieľ je pomerne ťažké dosiahnuť. Informácie sa môžu k zamestnancom dostať aj prostredníctvom internetu, televízie, odborov a podobne. Súčasťou týchto informácií by mohli byť aj výsledky súdnych sporov v problematike whistleblowingu.

⁴¹ Interview with Daniela Gemerska, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 22.5.2009

⁴² Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov

Vytvorenie štatistiky, ktorá umožní sledovanie podaní a ich vybavenie. Taktiež úprava štatistiky, ktorá sa týka súdnych sporov. Ministerstvo spravodlivosti SR takúto štatistiku vedie a preto postačuje iba rozšírenie o viaceré merateľné údaje.

Posilnenie komunikačných kanálov predovšetkým v štátnej správe. Nevyhnutne chýbajú externé komunikačné kanály, ktoré by priniesli minimálne vyššiu dôveru oznamovateľov.

Finančná motivácia oznamovateľov na oznamovanie nekalých praktík. Takouto motiváciou by mohol byť napríklad podiel na ušetrených finančných prostriedkoch zamestnávateľa.

References

Legal Acts

Zákon č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe

Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme

Zákon 152/1998 Z. z. o sťažnostiach

Zákona č. 575/2001 o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy

Zákonník práce

Trestný zákon

Zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu

Zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov

Obchodný zákonník

Zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách

Zákon č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska

Zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov

Zákon č. 167/2008 Z. z. o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tlačový zákon)

Publikácie, prieskumy a monitoringy

Percepcia korupcie na Slovensku, Prieskum verejnej mienky pre TI Slovensko, marec 2006

Monitoring slovenských médií za rok 2008, Agentúra NEWTON MEDIA, máj 2009

Informácia o vybavovaní petícií a sťažností za rok 2008 Úradom vlády SR a orgánmi štátnej správy,

<http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/8C808800B69A8DDDC12575B4004A54F0?OpenDocument> [accessed 15.05.2009]

Prieskum o výskyte podvodov v organizáciách na Slovensku za rok 2009, ARRA, Survelligence a TPA Horwath, október 2009

Súborný online katalóg knižnice UK Bratislava, Súborný online katalóg knižnice BVŠP Bratislava, Súborný online katalóg Univerzitnej knižnice, Súborný online katalóg knižnice Trnavskej univerzity, Súborný online katalóg knižnice Ekonomickej univerzity, Súborný online katalóg knižnice Slovenskej národnej knižnice v Martine, Súborný online katalóg

knižnice Univerzity P. J. Šafárika a Súborný online katalóg knižnice Univerzity Mateja Bella [accessed máj 2009]

Dotazníky, Interview

Odpovede na dotazník zaslaný 27 orgánom verejnej moci, apríl/máj 2009

Odpovede na dotazník zaslaný 10 stredne veľkým a veľkým spoločnostiam, apríl/máj 2009

Veľké spoločnosti: Volkswagen Slovensko, Slovnaft, Samsung Electronics Slovensko, U.S. Steel Košice a Slovenský plynárenský priemysel.

Stredné spoločnosti: IBS Slovensko, Viktor Hybben – HBBN, Unipharma, Provident Financial, Rademaker.

Interview s pánom Milanom Ježom, Úrad vlády SR, Sekcia kontroly boja proti korupcii, 14. apríla 2009

Workshop na tému Whistleblowing v Slovenskej republike, TI Slovensko, Bratislava 16.4.2009

Na workshope sa zúčastnili:

JUDr. Alexandra Stachová	- kancelária Ombudsmana
Ján Lalka	- spoločnosť Surveillance
Rudolf Kubica	- inšpektorát práce Žilina
Andrea Hubíková	- spoločnosť Price Waterhouse Coopers
Eliška Císařová	- TI Czech Republic
Veronika Žuffová-Kuncová	- Úrad na ochranu osobných údajov SR
Jarmila Trnovská	- Úrad vlády SR
Milan Ježo	- Úrad vlády SR
Emília Sičáková-Beblavá	- TIS
Pavel Nechala	- TIS

Interview s pánom Michalom Dyttertom, spoločnosť Provident Financial, 21.5.2009

Interview s pani Danielou Gemerskou, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 22.5.2009

Vyjadrenie Slovenského národného strediska pre ľudské práva k Whistleblowingu na Slovensku, 30.4.2009

Odpoveď Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR zo dňa 27.5.2009